

## Sistemes electorals inframunicipals i governança multinivell en perspectiva comparada

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona  
Àrea de Governança i Polítiques Públiques

## **Sistemes electorals inframunicipals i governança multinivell en perspectiva comparada**

Treball realitzat per l'àrea de governança i polítiques públiques de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) per l'Ajuntament de Barcelona.

Equip d'investigació:

Roger Barres

Coordinació:

Marc Martí

Cerdanyola del Vallès, desembre de 2018

## Índex:

1. Introducció .....	2
2. Què entenem per descentralització? Com estudiar-la? .....	4
3. Descentralització i eleccions a tres ciutats europees .....	9
3.1. Milà.....	9
3.2. Marsella.....	13
3.3. Lisboa .....	18
4. Governança multinivell i democràcia representativa en perspectiva comparada... 23	
4.1. Governança multinivell: coordinació, cohabitació i unitat de govern .....	23
4.2. Sistemes electorals en el nivell inframunicipal .....	27
4.3. Dimensions clau de la governança multinivell i la democràcia representativa en els districtes .....	29
Referències .....	31
Annexos.....	32
Annex 1. Fitxes comparatives .....	32
Milà .....	32
Marsella .....	33
Lisboa.....	34
Hannover .....	35
Manchester .....	36
Estocolm .....	37
Annex 2. Butlletes electorals.....	38
Butlleta electoral Milà (Districte 1) .....	38
Butlleta electoral Marsella (Districte 1) .....	39
Butlleta electoral districtes Portugal.....	40

## Taules:

Taula 1. Models de descentralització inframunicipal .....	5
Taula 2. Consellers i majories de govern als Districtes de Milà a partir dels resultats electorals de 2016 .....	12
Taula 3. Simulació de resultats d'una primera volta a eleccions a un Consell de Districte de Marsella .....	16
Taula 4. Simulació de resultats d'una segona volta a eleccions a un Consell de Districte de Marsella.....	16
Taula 5. Nombre de consellers/es de districte, municipals i metropolitans de Marsella	17
Taula 6. Recursos financers dels Districtes de Lisboa.....	20
Taula 7. Partits representats en els òrgans d'elecció directa. Lisboa, eleccions municipals 2017.....	21
Taula 8. Membres de l'Assemblea Municipal per partit. Lisboa, eleccions municipals 2017 .....	22

## Figures:

Figura 1. Dimensions de la descentralització inframunicipal .....	6
Figura 2. Distribució de la població (àrea metropolitana , municipis, districtes) i mapa de districtes, Milà .....	9
Figura 3. Distribució de la població (àrea metropolitana , municipis, districtes) i mapa de districtes, Marsella .....	13
Figura 4. Distribució de la població (àrea metropolitana, municipis, districtes) i mapa de districtes, Lisboa .....	18
Figura 5. Eixos de la governança multinivell local.....	23

## 1. Introducció

L'Ajuntament de Barcelona, a través de la Regidoria de Participació i Districtes, inicia aquest 2018 un procés de reflexió sobre la participació ciutadana i la descentralització amb el qual es volen abordar qüestions al voltant dels òrgans de participació i representació als districtes i la desconcentració de serveis i competències.

En aquest marc encarrega a l'Àrea de Governança i Polítiques Públiques de l'Institut d'Estudis Regional i Metropolitans de Barcelona (IERMB) un estudi sobre sistemes electorals inframunicipals i models de governança.

Aquest document dona resposta a aquest encàrrec i té la voluntat d'oferir una perspectiva comparada sobre els mecanismes de democràcia representativa inframunicipal i de governança multinivell a partir de la revisió dels models de descentralització de diversos casos europeus i, en particular, de l'anàlisi dels sistemes electorals dels òrgans de govern dels districtes de tres ciutats: Milà, Marsella i Lisboa.

De forma complementària a l'anàlisi en profunditat de Milà, Marsella i Lisboa, es presenta en format de fitxes les principals característiques de la descentralització inframunicipal en tres altres ciutats representatives d'altres models de govern local: Hannover (model centreeuropeu), Manchester (model anglosaxó) i Estocolm (model nòrdic).

L'elecció dels casos ha vingut precedida per una treball d'investigació sobre governança multinivell en què s'han analitzat govern locals i models de descentralització en més de vint casos, tant en l'entorn europeu com internacional. L'elecció dels casos de Milà, Marsella i Lisboa ha estat determinada tant per la proximitat d'aquestes tres ciutats al cas de Barcelona, tant del context com de les característiques del cas pròpies, fet que facilita la transferència dels aprenentatges, com per les singularitats dels casos, que ens han d'ajudar a reflexionar sobre els propis límits i obrir perspectives per a la innovació institucional. Així, si bé tots tres casos els podem classificar dins del model de govern local napoleònic (Hesse i Sharpe, 1991) i comparteixen juntament amb altres ciutats com Barcelona característiques socioeconòmiques com a grans metròpolis (sud) europees però difereixen en els sistemes d'elecció dels representants polítics, tant a nivell municipal com dels districtes, i en els models institucionals i de governança.

Aquest treball s'ha nodrit, de la revisió documental de les normes i reglaments de cada cas, de la bibliografia especialitzada i de les aportacions i reflexions d'acadèmics i experts sorgides en el marc de les jornades "La Metròpoli Propera" organitzades per l'Ajuntament de Barcelona, en col·laboració amb l'IERMB, que varen tenir lloc el 22 i 23 d'octubre del 2018 a la ciutat de Barcelona<sup>1</sup>.

Amb aquests objectius, el present document s'estructura de la següent manera: En primer lloc es fa una revisió teòrica de les principals característiques de la descentralització inframunicipal i la seva vinculació amb els mecanismes de democràcia representativa. A continuació s'analitza el model institucional dels districtes, situant-los en els respectius contextos municipals, la seva evolució històrica i les principals

---

<sup>1</sup> <https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/ca/jornades-la-metropoli-propera>

característiques en les dimensions territorials, normatives i político-organitzatives. Per a cada cas, s'identifiquen els òrgans de govern dels districtes i s'analitza els elements definidors dels seus sistemes electorals a partir de les següents dimensions: fórmula electoral, circumscripció i estructura del vot i mandat.

Finalment, en el darrer punt es presenta l'anàlisi comparat dels principals elements que defineixen la governança multinivell i els sistemes electorals dels districtes amb l'objectiu, més enllà d'aprendre dels models en el seu conjunt, identificar les dimensions i mecanismes clau dels sistemes electorals inframunicipals, la governança i de la democràcia local, en general.

En els annexos, es resumeixen en format de fitxes les principals característiques de la descentralització dels tres casos observats (Milà, Marsella i Lisboa) amb altres tres ciutats representants d'altres models de govern local (Hannover, Manchester i Estocolm) i s'inclouen exemples de butlletes electorals de les tres ciutats analitzades.

## 2. Què entenem per descentralització? Com estudiar-la?

L'àmbit local s'ha associat, tradicionalment, amb el nivell més propici per fomentar la participació i la rendició de comptes. En aquest sentit, els defensors de la descentralització argumenten que aquestes reformes són necessàries per dos grans objectius: primer, per millorar la democràcia local, incrementar la participació ciutadana, el control ciutadà i la rendició de comptes i, segon, com a instrument per a proveir de manera més eficaç i eficient determinats serveis públics (Dahl, 1967; Barber, 1984; Van Assche i Dierickx, 2007; Van Ostaaijen et al., 2012).

Els processos de descentralització inframunicipal no són un fenomen nou; experimenten el seu moment àlgid a Europa en la dècada dels 70 i 80, en un procés de reforma dels Estats de Benestar configurats després de la II Guerra Mundial com un mecanisme democratitzador per apropar l'administració als ciutadans i innovar en les formes de relació amb aquests, i també amb l'objectiu de contrarestar la creixent burocratització i impulsar reformes per fer l'administració més àgil i eficient (Borja, 1987). En la dècada dels 90, i en el marc de la Nova Gestió Pública, les reformes posen el focus en el darrer aspecte, abandonant en certa mesura les lògiques democratitzadores, i la descentralització es concep com una eina enfocada a la millorar la flexibilitat i eficiència en la gestió i provisió de serveis i béns públics.

Actualment, es pot observar una tendència re-centralitzadora a nivell global, derivada de processos com la globalització, la generalització de les polítiques d'austeritat i el canvi tecnològic. Tanmateix, tot i que a diferents velocitats i intensitats, la consolidació dels districtes com a espai de participació democràtica i d'administració i gestió de determinats serveis i equipaments urbans és una evidència en la gran majoria de les ciutats europees i americanes (Lohmus, 2008; Meloche, 2014).

Teòricament, la descentralització inframunicipal és un àmbit que si bé les ciències socials han observat des de diverses perspectives (gestió i provisió de serveis, democràcia local, etc.), des de la política comparada no ha rebut massa atenció. Meloche (2014) i Lohmus (2008) han elaborat models teòrics que tenen en compte indicadors d'autonomia legal (reconeixement supramunicipal de l'existència de districtes), política (si els seus representants són elegits per la ciutadania o no), autonomia pressupostària (capacitat de fixar prioritats pròpies) i financera (capacitat de fixar o recaptar impostos propis). La combinació dels resultats en els diferents indicadors en cada ciutat ha portat a (Lohmus, 2008) a establir fins a 6 categories. Les dues primeres es poden considerar que tenen un grau de descentralització dèbil, les dues segones mitjà i les dues últimes fort (veure taula 1).

Taula 1. Models de descentralització inframunicipal

Classificació Meloche (2014)	Classificació Lohmus (2008)	Característiques	Exemples	
Dèbil	Administratiu	La creació, modificació i eliminació dels districtes és competència dels municipis. Els districtes tenen una molt baixa capacitat executiva i són principalment espais de consulta i participació ciutadana.	Sofia, Tallin, Riga	Los Angeles
	Nòrdic	Les entitats inframunicipals són creades, modificades o suprimides pels Consells municipals. Són entitats políticament dèbils, amb òrgans de govern d'elecció indirecta, però tractant-se de municipals amb moltes competències deleguen la gestió i recursos al nivell inframunicipal, generalment en polítiques relacionades amb els serveis a les persones.	Estocolm, Copenhaguen	
Mitjà	Model centreeuropeu tou ( <i>soft</i> )	La creació, modificació, eliminació de les entitats inframunicipals és competència dels municipis i aquestes proveeixen serveis a discreció del municipi. A diferència dels models dèbils tenen una autonomia política elevada amb òrgans de govern electes.	Milà, Amsterdam, Oslo	São Paulo, Bogotà, Buenos Aires
	Model centreeuropeu dur ( <i>strong</i> )	Grau elevat d'autonomia política amb òrgans de govern electes i un reconeixement legal també alt, reconegut en normes superiors i/o estatals.	Lisboa, Marsella, Hannover	
Fort	<i>Quasi two-tier</i>	Grau elevat d'autonomia política amb òrgans de govern electes, reconeixement legal i competencial i recursos fiscals propis (autonomia fiscal).	Praga, Budapest	Londres, Manchester, Mont-real
	Ciutat federal	Model similar al <i>quasi two-tier</i> però amb la particularitat que el municipi coincideix amb un estat federat, i per tant, són municipis que compten amb capacitat legislativa pròpia.	Viena, Berlin, Hamburg	

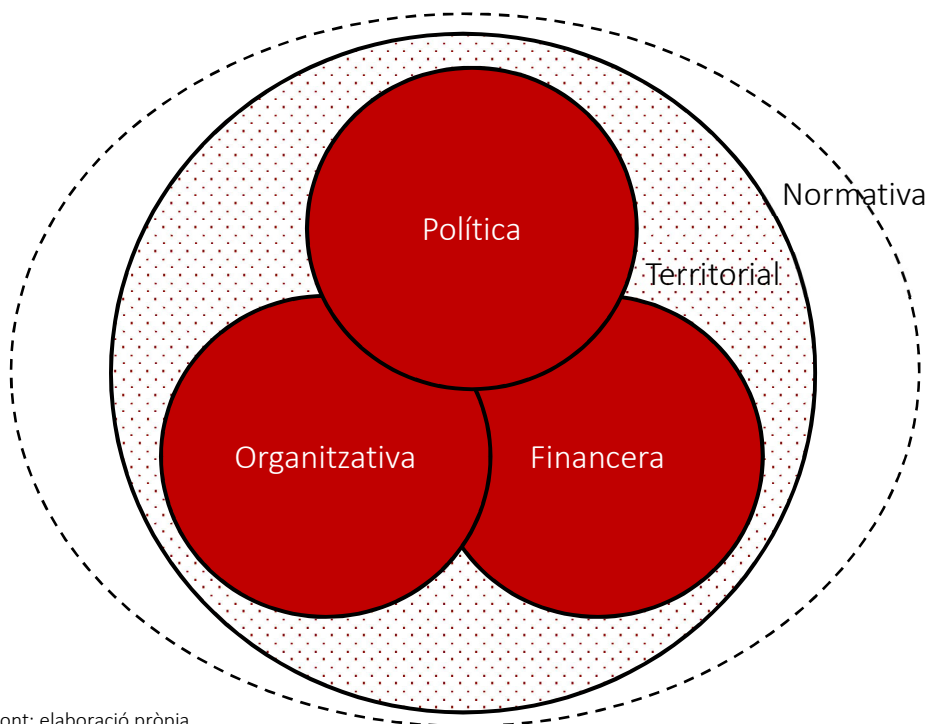
Font: elaboració pròpia a partir de Meloche (2014) i Lohmus (2008).



Més enllà de la classificació teòrica i de la dificultat d'encabir casos reals en aquests models, aquests ens són útils per identificar les dimensions de la descentralització i que utilitzem per analitzar en profunditat cada un dels casos observats.

A partir d'aquestes classificacions podem identificar fins a cinc dimensions de la descentralització: la dimensió normativa, la territorial, la política, l'organitzativa i la financera.

**Figura 1. Dimensions de la descentralització inframunicipal**



Font: elaboració pròpia.

En la dimensió normativa observem l'autonomia legal i la seguretat jurídica dels districtes a partir del reconeixement legal del seu nombre i delimitacions, el grau de concreció de les normes respecte a les seves característiques, així com de la jerarquia de les normes que els regulen.

La dimensió territorial fa referència al nombre de districtes i per tant a la seva mida, així com a la heterogeneïtat poblacional d'aquests, sovint vinculada a l'origen de la seva creació (districtes històrics, antics municipis, divisions administratives, etc.).

En la dimensió organitzativa ens centrem en les competències pròpies dels districtes reconegudes per la normativa i en la dimensió financera en els recursos disponibles per tal d'exercir-les, però també en els mecanismes de decisió sobre la distribució dels recursos.

Per últim, la dimensió política fa referència tant a l'arquitectura governamental dels districtes (òrgans de govern) com en el model de governança multinivell. En particular,

centrem l'anàlisi en els mecanismes de coordinació i resolució de conflictes multinivell, la cohabitació multipartidista i en els sistemes d'elecció dels òrgans de govern.

### Els sistemes electorals en el nivell inframunicipal

Com s'ha vist anteriorment, els processos de descentralització en els districtes tant poden ser entesos com a instruments d'aprofundiment de la qualitat democràtica local i com a mecanismes per millorar l'eficàcia en la provisió dels serveis públics. Ambdós representen fonts diferents de legitimitat democràtica, que a nivell teòric podem classificar en tres mecanismes (Zimmermann, 2014):

- Legitimitat d'entrada (*input legitimacy*): que inclou tant el caràcter representatiu de del procés polític a través dels representants polítics, com la seva capacitat de resposta de les demandes ciutadanes.
- Legitimitat de sortida (*output legitimacy*): capacitat per donar solucions a través de polítiques, serveis, etc. i l'eficàcia i eficiència d'aquestes.
- Legitimitat de rendiment (*throughput legitimacy*): legitimitat vinculada als processos que inclouen des de l'eficàcia dels processos, la transparència i la rendició de comptes.

A l'hora d'aprofundir en la qualitat democràtica dels processos de descentralització i dels òrgans de govern inframunicipal, les diverses fonts de legitimitat ens aporten les vies necessàries per a la reforma institucional i política. En aquest sentit, una de les principals innovacions vinculades a la legitimitat d'entrada, és la introducció de mecanismes bàsics de democràcia representativa com l'elecció directa dels òrgans de govern inframunicipal.

L'elecció dels representants polítics és un procés complex, on no intervenen únicament les preferències i decisions dels votants, sinó que el resultat d'aquestes preferències es filtra a través del sistema electoral (van der Kolk, 2007). Els sistemes electorals són el conjunt de normes pels quals es tradueix la voluntat de la ciutadania expressada amb el vot en representació política en els òrgans de govern. Són mecanismes claus per al sistema democràtic i estan íntimament relacionats no només en la formació de governs i majories legislatives, i per tant amb les polítiques i normes, sinó també amb la cultura política d'una comunitat. A l'hora de traduir les preferències de la ciutadania, les característiques d'un sistema electoral tenen una incidència directa en la proporcionalitat de la representació, el nombre d'opcions polítiques representades, en la participació de la ciutadania en el procés electoral, la capacitat de rendició de comptes, etc.

Generalment, els sistemes electorals s'han classificat a partir de tres dimensions (van der Kolk, 2007): la fórmula electoral, la circumscripció i l'estructura del vot.

Pel que fa a la fórmula electoral és el mecanisme pel qual es tradueixen els vots en escons, i que permeten diferenciar entre els sistemes majoritaris, en els quals són elegits els candidats que han obtingut més vots, i els proporcionals, que al seu torn poden ser més o menys proporcional en funció d'altres elements com el mètode de distribució dels escons (d'Hondt, Sainte-Laguë...) o la magnitud de la circumscripció.

La circumscripció és la base territorial en la qual s'elegeixen els representants polítics; aquest és un element que té una incidència directa sobre la proporcionalitat del sistema, però també que també té efectes clars sobre el llindar electoral i la representació de grups minoritaris. En aquest cas, els elements més rellevants són els propis límits de la circumscripció, les característiques de la seva població i l'efecte sobre els resultats electorals (veure *gerrymandering*) i la seva magnitud, és a dir, el nombre de representants que s'escull en cada circumscripció, entre un (circumscripcions uninominals) i dos o més candidats (circumscripcions plurinominals).

El darrer, l'estructura del vot és l'element que determina les opcions que té el votant a l'hora d'expressar la seva preferència política. En un primer nivell diferenciem si els electors poden elegir entre candidats individuals o llistes de candidats. En segon lloc, el número i tipus de vot que poden exercir els votants: un sol vot (a llista o candidat) o més d'un vot (en diferents formats).

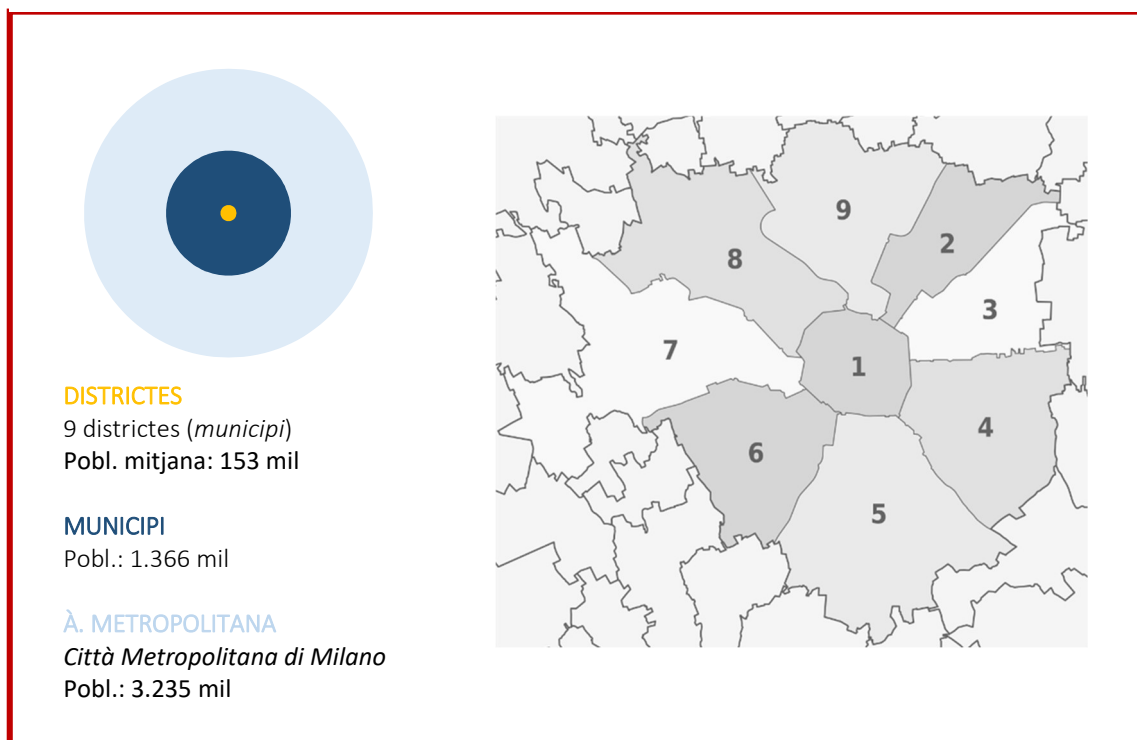
### 3. Descentralització i eleccions a tres ciutats europees

#### 3.1. Milà

Milà és la segona ciutat més poblada d'Itàlia amb gairebé 1,4 milions d'habitants (2017), capital de la regió de la Llombardia i un dels principals motors econòmics del país. És també el centre de l'àrea metropolitana *Città metropolitana di Milano*, de la qual en representa el 42% de la població, i que des del 2015 substitueix la Província de Milà. Amb més de 3 milions d'habitants i formada per 134 municipis és la segona metròpolis més poblada del país.

Actualment, el municipi de Milà està subdividit en 9 districtes o *municipi*, amb poblacions entre 100mil (districte 1) i 190mil (districtes 8 i 9) habitants (veure figura 2).

Figura 2. Distribució de la població (àrea metropolitana, municipis, districtes) i mapa de districtes, Milà



Font: elaboració pròpia a partir de dades municipals i Institut Nacional d'Estadística.

#### Antecedents

Les ciutats italianes tenen una llarga tradició pel que fa a la descentralització en barris i districtes, impulsades especialment per aquelles ciutats governades per l'esquerra al nord del país. Bolonya va ser la primera ciutat que va establir els consells de districte en

1962 i progressivament es va anar estenent per la resta de ciutats italianes durant la dècada dels 70.

El 1976 l'estat regula la descentralització amb la llei n. 278<sup>2</sup> que dota els municipis amb la facultat de crear *Circonscrizione di decentramento comunale* (Circumscripcions de descentralització municipal) com a òrgans de participació, consulta i gestió dels serveis de proximitat, i estableix que aquells municipis de més de 40.000 habitants que creïn o hagin creat aquests òrgans han de disposar de Consells de districte d'elecció directa. En el cas de Milà, això succeeix el 1977 quan es creen les Àrees de descentralització (*Zone de decentramento*).

A partir del 2016, amb l'aprovació per part del Consell municipal del *Regolamento dei municipi del comune de Milano*<sup>3</sup> es substitueixen les *Zone de decentramento* pels *Municipi* (Districtes) i s'inicia un procés d'aprofundiment de la descentralització amb, entre d'altres, més competències pels districtes, l'elecció directa del President de districte, i la creació d'òrgans com la Conferència de Presidents o l'Observatori de la descentralització, que s'encarrega de monitoritzar i aportar coneixement al procés de descentralització.

### Les dimensions de la descentralització a Milà

En l'actualitat, la ciutat de Milà està dividida en 9 districtes, cadascun dels quals té un Consell i un President de districte.

En la seva dimensió normativa, l'organització, funcions i competències estan previstes en el Reglament del districtes. Es tracta d'un model amb una autonomia legal-organitzativa dèbil: d'una banda els districtes estan regulats per normes inferiors (reglament municipal) i de l'altra atorga la competència de la definició de la seva organització als òrgans polítics del municipi (el Consell Municipal té la facultat d'establir el nombre i límits del districte), dotant-los d'una baixa seguretat jurídica.

Pel que fa a la dimensió organitzativa, les competències i facultats dels districtes també es troben previstes en el Reglament que, en general, inclouen els següents àmbits:

- Serveis personals, educatius, culturals i esportius.
- Gestió i manteniment del patrimoni municipal.
- Manteniment urbà: parcs i jardins i mobiliari urbà.
- Seguretat i mobilitat.
- Comerç.
- Inspecció tributària.

Pel que fa a la seva dimensió política, els districtes compten amb dos òrgans de govern: el Consell de Districte, format per entre 30 i 32 consellers/es, i un President/a de districte, que juntament amb 3 consellers formen l'òrgan executiu del districte, la Junta del Districte.

---

<sup>2</sup> [Legge 8 aprile 1976, n. 278. Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune.](#)

<sup>3</sup> [Regolamento dei municipi del comune di Milano \(2016\)](#)

A més, el Reglament preveu un òrgan de coordinació i consulta entre els districtes i l'administració municipal, la Conferència permanent de Presidents de Districte, que té com a principal funció garantir l'homogeneïtat en l'acció administrativa i afavorir la coordinació de les iniciatives entre districtes i en tot el territori municipal en àmbits com la definició de les polítiques municipals amb incidència sobre les competències dels districtes, l'establiment d'estàndards mínims en la provisió dels serveis públics, l'avaluació de l'eficàcia dels serveis municipals, i la revisió del nombre i articulació territorial dels districtes.

La Conferència de Presidents té un paper central en la dimensió financera, ja que el pressupost dels districtes s'elabora a partir d'un procés de la negociació entre el govern municipal i els presidents dels districtes, prèvia presentació d'una programació i previsió anual per part de cada districte. A més, és en la mateixa Conferència on s'acorden les criteris pels quals es distribueixen els recursos humans i financers entre els districtes.

### Eleccions als districtes de Milà

Els Consells són òrgan d'elecció directa des de la dècada dels 70. Tanmateix, no és fins l'aprovació, el 2016, d'un reglament electoral propi<sup>4</sup> que el President és elegit a través d'un vot personalitzat. Aquest darrer, un cop anomenat, tria fins a 3 membres (*assessori*) del Consell que formen la Junta del Districte.

A partir d'aquesta reforma, tant el consell com el president dels districtes són elegits en el mateix procés electoral que el consell i l'alcalde municipals, cada 4 anys. Regularment es dona el cas que la majoria de govern, i per tant el President i la Junta, d'un districte sigui diferent del govern municipal.

Per exemple, a partir de les darreres eleccions municipals, celebrades el 2016, governa una coalició de centre-esquerra al municipi, mentre que en la majoria dels districtes (5 de 9) governa una coalició liderada pel centre-dreta (veure taula 2). Com ja s'ha vist anteriorment, per tal de facilitar la coordinació entre districtes i municipis es crea la Conferència de presidents de districte.

El sistema electoral que s'aplica en els districtes és el mateix que preveu la normativa estatal per als municipis de més de 15.000 habitants. Es tracta d'un sistema mixt (van der Kolk, 2007) en el qual els electors disposen en una única butlleta de fins a tres tipus de vots: un al candidat a President/a, un vot a partit i dos vots preferents (veure annex 1).

En el primer cas, els candidats a President es presenten amb un partit o sota el paraigua d'una coalició preelectoral. Els electors marquen directament el seu candidat a President i surt escollit aquell candidat que obté com a mínim el 40%+1 dels vots. Si cap candidat assoleix aquest percentatge es realitza una segona volta on només hi competeixen els dos candidats més votats. En aquesta segona volta és possible que els partits es realineïn o se sumin a altres coalicions; així aquells que han donat suport a un candidat que no passa a la segona volta poden sumar-se a les coalicions dels candidats amb més vots a la segona volta.

---

<sup>4</sup> [Regolamento per l'elezione del Presidente del Municipio e del Consiglio di Municipio \(2016\)](#)

Taula 2. Consellers i majories de govern als Districtes de Milà a partir dels resultats electorals de 2016

Districtes	Coalició centre-esquerra*	Movimento Cinco Stelle	Coalició dreta†	Total
1	18	1	11	30
2	9	3	19	31
3	19	2	10	31
4	10	2	18	30
5	10	2	20	32
6	19	2	10	31
7	10	2	19	31
8	19	2	10	31
9	9	3	19	31
Total	120	19	131	278

\* Partito Democratico + Beppe Sala Lista Civica + Sinistra x Milano

† Forza Italia + Lega Nord + Milano Popolare Parisi Sindaco + Fratelli d'Italia + Io Corro per Milano Lista Civica

Font: elaboració pròpia a partir de dades municipals i del Ministeri de l'Interior d'Itàlia

Pel que fa a l'elecció dels consellers de districte, els electors disposen d'un altre vot en la mateixa butlleta on han de triar una llista de partit per al Consell de Districte, i en la qual, a més, poden marcar preferències de fins a un màxim de dos candidats. En el cas que s'exerceixi el vot preferent per a dos candidats, aquest ha de ser paritari. El repartiment dels escons a partir d'aquest vot de llista és proporcional, mitjançant la fórmula d'Hondt, amb un llindar del 3%.

Tot i que la distribució dels representants en el consell de districte és proporcional, aquest model intenta garantir la governabilitat a través del vot personalitzat al candidat a president i amb la segona volta, que propicia les coalicions preelectorals de partits al voltant d'uns pocs candidats.

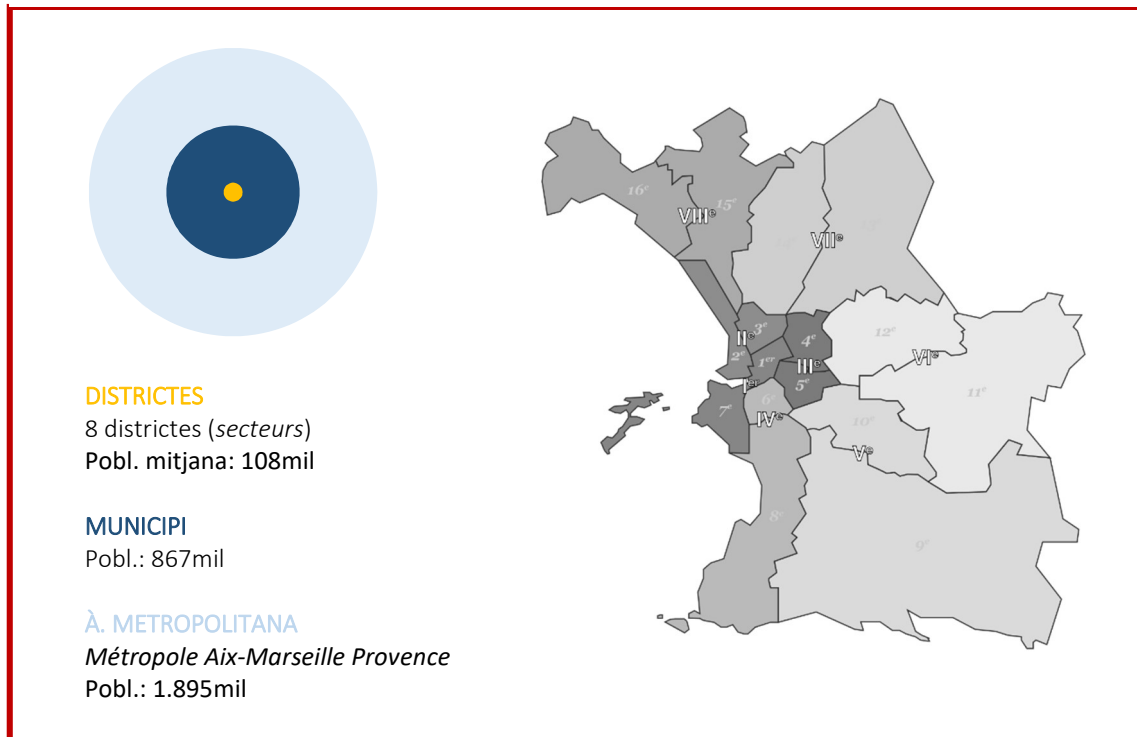
### 3.2. Marsella

Marsella és la segona ciutat més gran de França amb 867mil habitants (2015), capital del departament de les Boques del Roine i de la regió Provença-Alps-Costa Blava, principal centre econòmic del Migdia-Pirineus i primer port de la Mediterrània i tercer d'Europa.

Forma part de l'àrea metropolitana *Aix-Marseille Provence*, la segona més poblada de França amb 1,9 milions d'habitants, de la qual n'és la ciutat més important concentrant el 46% de la població.

Actualment, esta dividida en 16 districtes o *arrondissements* que, a diferència d'altres ciutats amb les mateixes divisions com París i Lió, estan integrats en 8 sectors (cada sector està format per dos *arrondissements*)<sup>5</sup> amb una població mitjana de 108mil habitants, que van d'entre els 70mil del districte 3er als 150mil del 7è.

Figura 3. Distribució de la població (àrea metropolitana , municipis, districtes) i mapa de districtes, Marsella



Font: elaboració pròpia de dades municipals i Institut Nacional d'Estadística i Estudis Econòmics.

### Antecedents

Propi del model de govern local napoleònic, a les ciutats franceses com Marsella els processos de reorganització institucional urbana són propiciats i elaborats principalment

<sup>5</sup> En aquest document quan es fa referència als districtes de Marsella ens referim als sectors.



pels òrgans de govern central; per tant, els processos descentralització de les últimes dècades, s'han produït arran d'iniciatives polítiques i legislatives *top-down*.

Si bé els districtes ja existeixen des dels anys 40, s'aprova el 1982 la coneguda com a llei PML<sup>6</sup> (sigles de Paris, Marsella i Lió) en un context de reformes descentralitzadores liderades pel Ministre de l'Interior i ex-alcalde de Marsella Gaston Defferre. Aquesta llei fixa per a aquestes tres ciutats estructures de govern inframunicipals d'elecció directa en els ja existents districtes o *arrondissements*, que des de llavors disposen d'un cert grau d'autonomia política, i que sobretot són funcionals com a espais consultius i de representació territorial.

Així, la primera divisió en districtes en el cas de Marsella és de 1946, quan es creen els 16 *arrondissements* actuals. A diferència de Paris i Lió, el 1965 s'agrupen en vuit parelles de sectors, tot i que es mantenen els *arrondissements*. Aquesta estructura es manté fins a l'actualitat només amb petites modificacions dels seus límits i no és fins a la reforma de 1982 amb la llei PML que es creen els òrgans de govern inframunicipal electes de caràcter consultiu, que en el cas de Marsella corresponen als sectors.

Aprofundint en el procés d'enfortiment de la democràcia local, a partir del 2002 es creen també els consells de barri (*Conseils de quartier*) com a òrgans consultius en els barris (Röber i Schröter, 2004).

### Les dimensions de la descentralització a Marsella

La llei PML regula tots els aspectes relatius als districtes de Marsella, París i Lió. En aquest sentit, a diferència del cas de Milà, en la seva dimensió normativa els districtes compten amb una seguretat jurídica i una autonomia legal elevades a través d'aquesta norma estatal que en regula les funcions i competències, així com el seu nombre i delimitació.

Tanmateix, respecte a la dimensió organitzativa, els districtes compten amb un nivell competencial baix, de fet, el més baix de tots els casos observats. Les seves principals funcions són consultives i de representació del territori en els òrgans i ens municipals, i el principal àmbit competencial és la gestió i planificació d'equipaments de proximitat, en particular escoles bressol, centres cívics, equipaments juvenils, parcs i espais verds i equipaments esportius.

També en la dimensió financera són districtes relativament dèbils. És el Consell municipal qui determina les inversions als districtes, que principalment són els recursos destinats als equipaments (al voltant del 14% el 2017). Tanmateix la distribució d'aquestes inversions requereix la consulta amb la Conferència de programació dels Equipaments (*Conférence de programmation des équipements*), un òrgan format pels alcaldes dels districtes i l'alcalde municipal, i com a mínim un 20% de les inversions als districtes s'ha de distribuir seguint criteris socioeconòmics.

---

<sup>6</sup> [Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.](#)

Per últim, respecte a la dimensió política, la Llei PML estableix que tots els òrgans de govern dels districtes han de ser d'elecció directa, i especifica el nombre de membres de cada Consell de Districte i el règim electoral.

En el cas de Marsella, la divisió inframunicipal correspon als 8 sectors, i els *arrondissements* han passat a ser meres unitats estadístiques. El govern dels sectors està format per dos òrgans: un Consell (*Conseil d'arrondissement*) i un/a Alcalde/ssa o President/a (*Mairie de secteur*). Cada Consell està format per un nombre variable de consellers/es en funció de la població del sector (entre 16 i 32), i actualment són un total de 202 consellers/es per a tots els sectors.

### Eleccions als districtes de Marsella

En el cas de Marsella, només els Consells de Districte són òrgans d'elecció directa i són els consellers que al seu torn elegeixen al President del Districte. Ja que els Consells són òrgans d'elecció directa, generalment es donen casos de districtes governats per colors polítics diferents als del municipi. Per exemple, en les últimes eleccions municipals celebrades el 2014, sis dels vuit districtes estan governats pel mateix partit que el municipi, la centre-dreta de *Les Républicains*<sup>7</sup>, un altre pel centre-esquerra (Partit Socialista) i un darrer per l'extrema dreta (*Rassemblement National*, antic *Front National*).

Els Consells de Districte s'elegeixen cada 6 anys en el mateix procés i amb el mateix sistema electoral que els consellers municipals i els consellers metropolitans que li corresponen al municipi de Marsella. El sistema electoral local és proporcional amb prima, fórmula d'Hondt i llistes tancades. Amb aquest sistema, si bé es respecta certa proporcionalitat a l'hora de distribuir els escons, es reforça la governabilitat "premiant" les candidatures més votades. De fet, aquest sistema és generalment classificat com a semi-proporcional, per la distorsió de la distribució proporcional que té aquesta prima. A continuació veiem com funciona:

Els consellers/es de districte es distribueixen de manera proporcional entre aquelles candidatures que han superat un llindar electoral del 5%. Si cap candidatura aconsegueix una majoria del 50%+1 dels vots es convoca una segona volta on hi concorren tots els partits que han obtingut un mínim del 10% en la primera volta (veure taula 3).

En aquesta segona volta el partit que assoleix la majoria simple, és a dir, el partit més votat, aconsegueix un prima de, com a mínim, el 50%+1 dels consellers/es i la resta es distribueix proporcionalment amb la fórmula d'Hondt (veure taula 4).

La gran particularitat del sistema electoral marsellès, i que també podem trobar a París i Lió, és que la circumscripció electoral és el districte, no només per a les eleccions dels Consells de Districte, però també per les eleccions municipals i metropolitanes, i de fet els tres nivells s'elegeixen amb una mateixa butlleta. Així, els electors disposen d'un sol vot de llista per a l'elecció dels consellers/es del districte, del municipi i del consell metropolità (veure annex 2).

---

<sup>7</sup> En el Districte 2 en coalició amb el partit regional *La Force du 13* que en té la presidència.

**Taula 3. Simulació de resultats d'una primera volta a eleccions a un Consell de Districte de Marsella**

Candidats	% vot	N. Consellers/es
Partit A	32%	-
Partit B	28%	-
Partit C	21%	-
Partit D	11%	-
Partit E	5%	-
Partit F	3%	-
<i>Total a escollir</i>	<i>100%</i>	<i>36</i>

Font: elaboració pròpia

**Taula 4. Simulació de resultats d'una segona volta a eleccions a un Consell de Districte de Marsella**

Candidats	% vot	N. Consellers/es
Partit A	45%	26
Partit B	31%	6
Partit C	24%	4
<i>Total a escollir</i>	<i>100%</i>	<i>36</i>

Font: elaboració pròpia

Entre els candidats de la llista en cada districte, un terç són representants al consell municipal i també hi són elegits els 69 dels 240 consellers metropolitans que li corresponen a Marsella (veure taula 5). Si bé es distribueixen els consellers electes entre el consell municipal i el de districte, i per tant, no coincideixen, qualsevol d'aquests poden ser consellers metropolitans i presidents de districte.

Una implicació directa d'aquest sistema és que, si bé l'alcalde del municipi és sempre un membre del consell municipal, aquest és elegit en un districte concret (per exemple, l'alcalde actual de Marsella, Jean-Claude Gaudin, va ser elegit en la el districte 4). Per tant, a les butlletes de cada districte els electors no visualitzen el candidat a l'alcaldia, sinó el partit polític i, com a cap de llista, un candidat de districte, que pot ser candidat bé al consell municipal o al districte.

Igualment, aquest sistema pot tenir diversos efectes controvertits sobre les campanyes i la governabilitat municipal. D'una banda, les circumscripcions de districte i, per tant, la manca d'una circumscripció única a nivell municipal, pot implicar que, com ja ha passat a París i Lió, no obté la majoria aquell partit que aconsegueix més vots, sinó aquell que guanya més districtes, sobretot si guanya en el districtes més grans, és a dir amb més consellers (Caro, 2014; Jeanne, 2009).

Taula 5. Nombre de consellers/es de districte, municipals i metropolitans de Marsella

Districtes	Consellers de districte	Consellers municipals	(dels quals) Consellers metropolitans	Total
1	22	11	6	33
2	16	8	5	24
3	22	11	8	33
4	30	15	10	45
5	30	15	10	45
6	26	13	10	39
7	32	16	12	48
8	24	12	8	36
Total	202	101	69	303

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri de l'Interior de França.

Per altra banda, tot i que el sistema proporcional amb prima, propicia les majories governamentals per afavorir la governabilitat, aquest model pot tenir efectes oposats, ja que l'escrutini per circumscripcions pot generar majories molt estretes a nivell municipal (a Marsella en les eleccions del 2008 la diferència entre l'UMP i el PS era de dos escons, 51 a 49) o donar capacitat de bloqueig i negociació a partits minoritaris o extrems que aconseguixin una victòria en un districte (el cas del FN a Marsella en les eleccions del 2014).

Per últim, un altre efecte important d'aquest sistema és sobre la governança multinivell. La centralitat dels districtes en les eleccions pot situar el focus del debat polític en temes locals (de districte) que pot, d'una banda, allunyar dels debats transversals de ciutat o metropolitans, o bé pot ser un bon mecanisme de transmissió de les preferències més locals en els nivells de govern superiors, tant municipals com metropolitans.

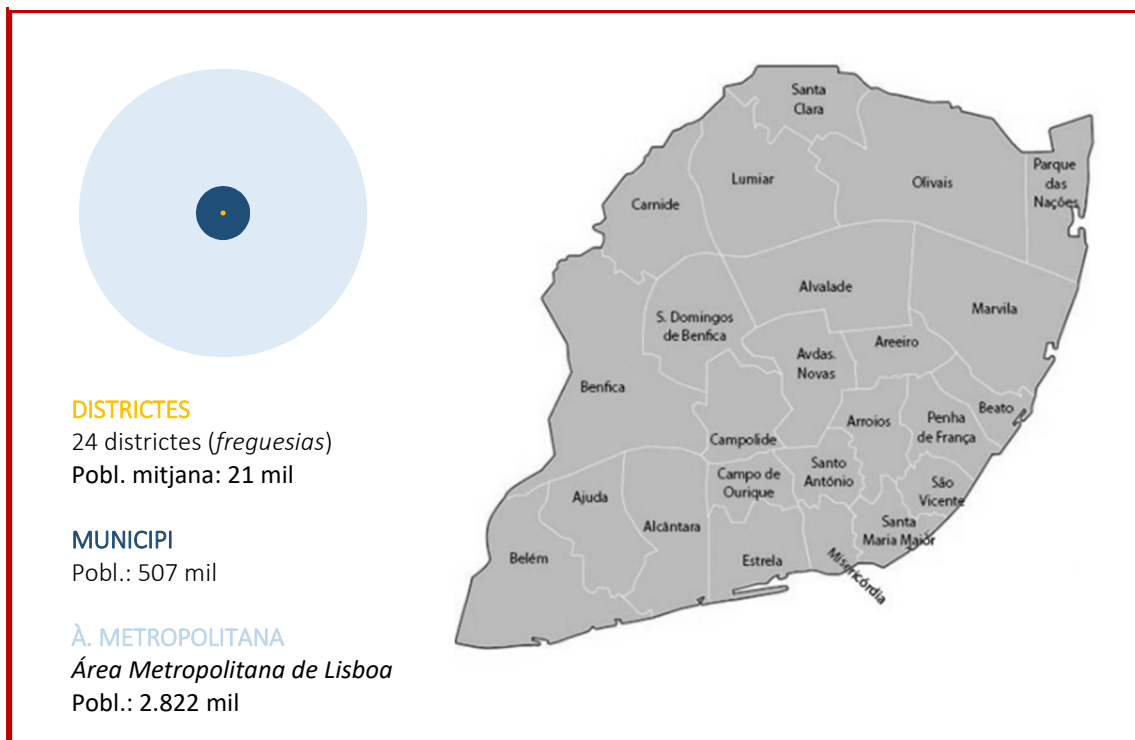
Aquest efecte, tanmateix, es pot veure diluït per les llistes de partit; generalment, la representació d'interessos locals es dona més sovint en representants elegits en circumscripcions uninominals. El que trobem en el cas de Marsella són diferents tipus de representants (districte, municipi i metropolitans) que exerceixen rols diferents (i representen interessos diferents) en cada òrgan de govern. Per tant, el tipus de representació que aquests exerceixen està més condicionada pel nivell de govern, la visió pròpia de cada conseller i, en última instància, al projecte polític de cada partit.

### 3.3. Lisboa

Dels casos observats, Lisboa és l'única capital d'estat, alhora que és la ciutat més gran del país, amb prop de 500mil habitants. A més, és capital del Districte administratiu de Lisboa i de l'Àrea Metropolitana de Lisboa. Si bé l'AML compta amb gairebé 3 milions d'habitants i representa una tercera part del total de la població del país, la ciutat central només representa un 18% de la població total de l'àrea metropolitana.

Igualment, Lisboa té el major nombre de districtes entre els casos observats (24, en contrast amb els 8 i 9 de Marsella i Milà), degut, entre d'altres, a que es tracten de divisions territorials històriques. Per tant són districtes comparativament més petits: 21mil habitants de mitjana, que representa el 4% de la població total del municipi.

Figura 4. Distribució de la població (àrea metropolitana, municipis, districtes) i mapa de districtes, Lisboa



Font: elaboració pròpia a partir de dades municipals.

### Antecedents

Els districtes de Lisboa, o *freguesias*, es basen en les agrupacions històriques al voltant de les parròquies i són reconegudes com a part de l'administració local des del segle XIX i a com a entitats locals amb personalitat jurídica pròpia a la constitució de 1976.

El procés d'integració europea a partir de la seva entrada el 1986 a la CEE va establir les bases per a un important canvi socioeconòmic. Aquest canvi va anar acompanyat d'una sèrie de reformes per a la modernització de l'administració pública d'acord amb les

reformes demandades per les institucions europees, entre les quals destaca l'acceleració d'un procés de descentralització de l'estat, ja iniciat en els anys 70, a través del desenvolupament de noves formes de governança local, metropolitana i regional (Silva i Syrett, 2006).

La falta d'un nivell regional de govern converteix els municipis en l'actor principal per sota de l'administració central, i en els casos de Lisboa i Porto, les respectives àrees metropolitanes, immerses també en un procés d'aprofundiment respecte a les seves funcions i estructures de govern. Com a França, els processos de descentralització i metropolització estan altament condicionats per la iniciativa del govern central, i s'ha de situar en un context més ampli de reformes de l'administració en el marc de les polítiques d'austeritat.

Aquestes reformes es materialitzen a Lisboa amb l'aprovació de la llei de reorganització administrativa de la ciutat del 2012 (modificada el 2016) que inclou la dotació de més autonomia funcional, competències i recursos i la racionalització del mapa, passant de 53 a 24 *freguesias*.

### Les dimensions de la descentralització a Lisboa

De tots els casos observats, Lisboa compta amb el grau d'autonomia i seguretat jurídica més elevades, i també on el procés de descentralització ha sigut més recent. Així, en la seva dimensió normativa, els districtes estan regulats per una llei estatal (Llei 56/2012<sup>8</sup>, modificada per la Llei 85/2015<sup>9</sup>) que amb un elevat grau de detall estableix les seves funcions, competències i recursos així com el nombre i els seus límits.

Igualment, en la dimensió organitzativa, les normes preveuen un llistat exhaustiu de les competències dels districtes lisboetes, entre les quals:

- Medi ambient urbà: parcs i jardins
- Manteniment de vies
- Neteja i manteniment de l'espai públic
- Llicències i permisos
- Gestió i manteniment d'equipaments
- Intervenció comunitària: acció social, cultura, educació i esport
- Fires i mercats
- Habitatge

D'aquestes el manteniment de l'espai públic, la gestió dels equipaments, les llicències i la intervenció comunitària són competències introduïdes arran de la reforma del 2012.

La forta seguretat jurídica dels districtes també té el seu reflex en la dimensió financera. La Llei de reorganització administrativa estableix un pressupost base per a cada districte (veure taula 6). Sobre aquesta quantitat anualment s'actualitza el pressupost de cada

---

<sup>8</sup> [Lei n. 56/2012, de 8 de novembre, Reorganização administrativa de Lisboa](#)

<sup>9</sup> [Lei n. 85/2015, de 7 de agosto, primeira alteração à Lei n. 56/2012, de 8 de novembro, que estabelece a reorganização administrativa de Lisboa](#)

districte i és el Consell municipal qui decideix les transferències prèvia consulta amb els districtes.

Taula 6. Recursos financers dels Districtes de Lisboa

Districtes	Pressupost	Districtes	Pressupost
Belém	2.452.142 €	Misericórdia	2.927.742 €
Ajuda	1.429.073 €	Arroios	3.176.860 €
Alcântara	1.819.615 €	Beato	1.220.014 €
Benfica	4.022.893 €	São Vicente	2.425.132 €
São Domingos de Benfica	2.758.005 €	Avenidas Novas	3.931.262 €
Alvalade	3.774.938 €	Penha de França	2.016.270 €
Marvila	4.440.217 €	Lumiar	3.307.607 €
Areeiro	3.137.788 €	Carnide	2.200.779 €
Santo António	2.444.473 €	Santa Clara	2.301.512 €
Santa Maria Maior	4.930.905 €	Olivais	4.657.057 €
Estrela	2.483.905 €	Campolide	1.584.763 €
Campo de Ourique	2.005.905 €	Parque das Nações	2.582.149 €

Font: Art. 17 de la Llei 56/2012 de Reorganització administrativa de Lisboa.

Per últim, respecte a la dimensió política, l'arquitectura institucional del govern de Lisboa la conformen quatre tipus d'òrgans: el deliberatiu municipal (*Assembleia municipal*), l'executiu municipal (*Câmara municipal*) presidit per un President o alcalde i els respectius per cada un dels 24 districte: *Assembleia de Freguesia*, *Junta de Freguesia* i *Presidente de Freguesia*. Així, a part de l'assemblea i el govern municipals, existeixen un total de 24 assemblees, presidents i juntes de districte.

L'organització política dels districtes està regulada per la Llei 169/99 de Governos locals<sup>10</sup> que, entre d'altres, estableix la composició i l'elecció directa dels òrgans de govern dels districtes, regulada, aquesta última, per la Llei electoral dels òrgans dels governs locals<sup>11</sup>.

### Eleccions als districtes de Lisboa

Tant els òrgans de govern del municipi com les assemblees de districte són d'elecció directa; tots elegits en el mateix procés electoral, cada 4 anys, mitjançant un sistema

<sup>10</sup> [Lei n. 169/99, de 18 de Setembro, Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.](#)

<sup>11</sup> [Lei Orgânica n. 1/2001, de 14 de agosto, Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais](#)

electoral similar al de la ciutat de Barcelona: proporcional, fórmula d'Hondt i llistes tancades i bloquejades, amb circumscripció única.

Tanmateix, durant la celebració dels comicis locals els electors disposen de tres vots de llista: un per la Càmera municipal (òrgan executiu), un per l'Assemblea municipal i un darrer per la seva Assemblea de Districte (veure annex 3).

Una de les particularitats del sistema lisboeta és que, tant en l'executiu com en el deliberatiu, hi són representades proporcionalment totes les forces polítiques que han obtingut representació en les eleccions locals. L'alcalde, però, és sempre el candidat de la llista més votada. Per exemple, arran de les darreres eleccions locals el 2017, la Càmera municipal (executiu) està formada per 8 membres del PS, que ostenta l'alcaldia com a llista més votada, 4 del CDU, 2 del PSD, 2 del PCP i 1 del BE (veure taula 7)

**Taula 7. Partits representats en els òrgans d'elecció directa. Lisboa, eleccions municipals 2017**

Partits	Òrgans d'elecció directe		
	Municipi		Districtes
	Assemblea	Càmera	Assemblees
Partido Socialista (PS)	33	8	175
Partido Social-Democrata (PSD)	12	2	70
Centro Democrático e Social-Partido Popular (CDU)	5	4	53
Partido Comunista Português (PCP)	5	2	46
Bloco de Esquerda (BE)	3	1	22
Pessoas-Animaís-Natureza	2	-	-
Partido Popular Monárquico	2	-	-
Partido da Terra	2	-	-
Partido Ecologista Os Verdes	2	-	-
Independents	9	-	4
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>17</b>	<b>372</b>

Font: elaboració pròpia a partir de dades municipals.

El nomenament del candidat de la llista més votada com a President és un mecanisme per garantir la governabilitat, creant un executiu monocolor al districte, per davant de la representació proporcional, que es manté en els consells.

D'altra banda, dels 75 membres que formen l'Assemblea municipal, 51 són elegits a partir dels resultats del vot de llista, però els 24 restants són els presidents dels districtes, que en són membres nats (Veure taula 8).



**Taula 8. Membres de l'Assemblea Municipal per partit. Lisboa, eleccions municipals 2017**

Partits	Consellers municipals	Presidents de Districte	Total
Partido Socialista (PS)	15	18	33
Partido Social-Democrata (PSD)	8	4	12
Centro Democrático e Social-Partido Popular (UCD)	5	-	5
Partido Comunista Português (PCP)	4	1	5
Bloco de Esquerda (BE)	3	-	3
Pessoas-Animais-Natureza	2	-	2
Partido Popular Monárquico	2	-	2
Partido da Terra	2	-	2
Partido Ecologista Os Verdes	2	-	2
Independents	8	1	9
<i>Total</i>	<i>51</i>	<i>24</i>	<i>75</i>

Font: elaboració pròpia a partir de dades municipals.

Si bé, a diferència dels altres casos presentats, la normativa no preveu un òrgan formal de coordinació i comunicació entre districtes, el fet que tots els presidents de districte siguin membres nats de l'Assemblea municipal, és un mecanisme que facilita la coordinació i la unitat de govern.

Cada districte elegeix entre 13 i 19 membres de l'Assemblea de Districte (un total de 372), amb el mateix sistema electoral utilitzat pels òrgans de govern municipals. A diferència de la Càmera municipal, però, les Juntes de districte no són òrgans d'elecció directa sinó que és l'assemblea de districte que, un cop constituïda, elegeix els membres de la Junta. Com en el cas de la Càmera municipal, cada Junta és presidida pel candidat de la llista més votada, formalment el President del Districte.

Com en els altres casos observats, el model permet que coexisteixin presidents i juntes de districte d'un color polític diferent a l'alcalde. Actualment, dels 24 districtes, 18 són governats pel PS (partit majoritari de la Càmera municipal i que ostenta l'alcaldia), 4 pel PSD, 1 pel PCP i 1 té una presidenta independent (elegida a través d'una llista del PS).

## 4. Governança multinivell i democràcia representativa en perspectiva comparada

### 4.1. Governança multinivell: coordinació, cohabitació i unitat de govern

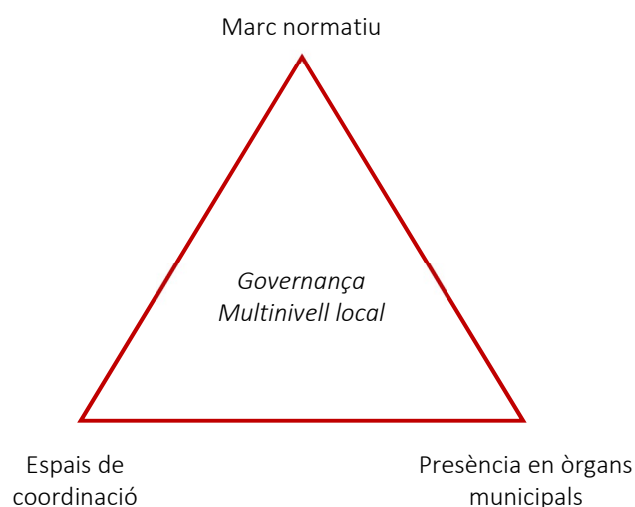
La descentralització, si bé l'hem identificat com un instrument essencial per millorar la democràcia local i la provisió eficient de serveis públics, no es pot obviar que obre la porta a alguns perills. Entre els més rellevants podem identificar la fragmentació de l'acció de govern i el possible augment de les desigualtats territorials. Els mecanismes propis de la governança multinivell són aquells que generen espais de relació, negociació i coordinació entre els diferents nivells de govern i incideixen (positivament o negativament) en el desenvolupament de l'acció política i de govern.

A més, partim de la base que la cohabitació és un fet recurrent, no només en els casos observats, sinó en la gran majoria dels municipis que tenen districtes amb òrgans d'elecció directa. Per tant, quan analitzem la governança multinivell en el context local, tant hem de tenir en compte com es coordina l'acció de govern municipal cap als districtes i es transmeten les necessitats dels districtes cap als òrgans de govern del municipi, com la gestió dels conflictes i les disputes entre nivells de govern, alguns dels quals poden estar governats per partits polítics diferents.

Els casos de Milà, Marsella i Lisboa són representants de tres models de governança multinivell que posen l'accent en mecanismes de relació i negociació diferents, en alguns casos amb coincidències, però també mostrant diferències rellevants.

En aquest sentit, podem identificar fins a tres eixos de la governança multinivell en els governs locals (veure figura 5).

Figura 5. Eixos de la governança multinivell local



Font: elaboració pròpia.

Un primer eix ens situa en un context on les relacions entre governs es donen en espais específics per a aquesta funció, ja siguin formals o informals. Aquest tipus de relació es dona normalment de forma multilateral i amb la iniciativa del govern municipal. Si bé és el mecanisme de governança més “pur”, requereix d’alts nivells de confiança entre els actors i límits clars per a ser efectius. El segon eix és la presència formal de representants dels districtes en els òrgans de govern municipals. Si bé aquest és un mecanisme que conjuga la representació del districte amb la lògica de la política municipal, permet la transferència i vinculació més directa entre nivells de govern. El darrer eix no està vinculat a espais o òrgans, sinó que considera el marc normatiu, on s’estableixen les funcions, competències i recursos dels districtes, com un element definidor de les relacions multinivell. Particularment rellevant és el nivell de detall i concreció de les normes per evitar la conflictivitat en les relacions govern municipal i districtes.

A Milà la governança multinivell troba els seus principals instruments en els òrgans i espais (formals i informals) de coordinació i negociació multilateral.

D’una banda, la normativa preveu la creació de dos òrgans formals de coordinació i informació: la Conferència Permanent de Presidents de Districte (Títol IV del Reglament dels Districtes), que té com a funció principal garantir l’homogeneïtat en l’acció administrativa i afavorir la coordinació entre districtes i en tot el territori municipal, i l’Observatori de la Descentralització (Títol VII), que s’encarregaria de generar coneixement i propostes en el procés de descentralització.

Si bé l’Observatori no s’ha acabat constituint formalment, la Conferència és el principal òrgan de coordinació entre el govern municipal i els districtes. Està format pels presidents dels districtes i per l’alcalde/ i es reuneix cada tres mesos o quan ho demanen un mínim de tres presidents de districtes. Té facultats consultives i capacitat d’iniciativa davant els òrgans de govern municipal i té la funció de garantir l’homogeneïtat i afavorir la coordinació a través de la definició de totes aquelles polítiques que afectin a les competències dels districtes, l’establiment d’estàndards mínims en la provisió dels serveis públics, l’avaluació de l’eficàcia dels serveis municipals, l’establiment de criteris d’atribució de recursos humans i financers, i la revisió del nombre i articulació territorial dels districtes.

Les estructures polítiques i executives del municipi també inclouen tres figures que fan funcions de relació i la comunicació entre l’administració i el govern amb els districtes de: el gabinet de l’alcalde, un delegat dels districtes i la direcció tècnica dels districtes (Bruzzese, 2018).

Per últim, existeixen nombrosos espais informals de relació entre districtes i municipi. Es constata que un factor rellevant és la coincidència partidista; és a dir, aquest tipus de relacions són més fàcils i freqüents en els districtes que tenen el govern del mateix color

polític que el municipi, ja que els seus representants comparteixen més espais i ocasions (Bruzzese, 2018).

Tanmateix els principals espais informals són en forma de reunions sectorials regulars, generalment convocades trimestralment. Es tracten de trobades informatives del govern municipals cap als districtes, en les quals hi assisteixen el regidor de govern (*assessore*) de l'àrea específica i els seus homònims en els districtes. Normalment, aquestes trobades no es fan amb tots els districtes a la vegada, sinó amb grups de districtes, usualment tres, agrupats per criteris com la proximitat territorial. Tanmateix, si bé aquests espais informals són les principals mecanismes de relació i informació multinivell, són discrecionals i, per tant, altament dependents de la voluntat de cada regidor de govern (Bruzzese, 2018).

Malgrat aquest conglomerat d'espais formals i informals de relació i coordinació, la governança multinivell està caracteritzada per la desconfiança (Bruzzese, 2018). Aquesta desconfiança, tant prové del municipi vers els districtes, particularment cap al personal tècnic dels districtes, com dels districtes cap al govern municipal per l'incompliment dels acords presos en els espais de coordinació. Aquests incompliments generen frustració en els districtes i, sovint, es percep com una manca compromís amb el procés de descentralització per part dels governs municipals. Tanmateix, a l'arrel d'aquesta desconfiança i frustració s'hi troba la poca claredat de la normativa pel que fa a les funcions i competències dels districtes (Bruzzese, 2018).

En el cas de Marsella, la coordinació multinivell es canalitza, principalment, a través de dos òrgans: el Consell municipal i la Conferència de Programació dels Equipaments. Aquest darrer, compost per l'alcalde i els presidents dels districtes, és l'òrgan propi de coordinació i negociació entre districtes i govern municipal, en particular, de negociació de part de les inversions als districtes. Com ja s'ha vist anteriorment, els districtes marselesos son organitzativament febles en comparació amb els altres casos: la principal competència és la gestió dels equipaments de proximitat. Per tant, el pressupost dels equipaments és la principal font de finançament dels districtes i és a la Conferència de Programació dels Equipaments on es negocia.

L'altre òrgan rellevant per a la governança multinivell és el propi Consell municipal. Com ja s'ha comentat, entre els candidats de cada districte un terç són consellers municipals i si bé, hi ha incompatibilitat de càrrecs entre consell municipal i de districte, qualsevol d'aquests poden ser presidents de districte (i un total de 69 poden ser consellers metropolitans). De fet, normalment els presidents dels districtes són membres del consell municipal (7 de 8 en l'actualitat).

Així, ens trobem que el Consell municipal a part de ser l'òrgan de deliberació del municipi també es capaç de recollir la veu dels districtes a través dels seus presidents. I viceversa, els presidents de districte, com a membres del Consell municipal tenen capacitat de transmetre al districte aquelles necessitats i acords presos en els òrgans de govern municipal.

Més enllà d'aquests espais, el propi disseny institucional és un factor determinant per a la governança multinivell. Com hem vist, els districtes són les circumscripcions on s'elegeixen els tres nivells de govern: districte, municipi i àrea metropolitana.

Aquesta centralitat dels districtes respecte a la representació política pot tenir alguns efectes sobre la governança que s'han de tenir en compte. Si bé durant el procés electoral el debat pot tendir a focalitzar-se en temes ultra-locales (Caro, 2014), pot també ser un bon mecanisme de transmissió dels interessos dels districtes cap al municipi i la regió metropolitana. Igualment, la presència dels electes en més d'un òrgan (presidents de districte al consell municipal, consellers de districte al consell metropolità) pot generar les mateixes dinàmiques tant des dels districtes cap als nivells superiors i també del nivell municipal i metropolità cap als districtes.

Per que aquesta transmissió sigui efectiva, un factor clau és el projecte i visió de cada partit i dels representants individualment. Així, el focus (metropolità, municipal o sub-municipal) dels projectes polítics de cada partit determina en gran mesura el comportament i missatge dels seus representants polítics en cada nivell de govern. També afecta en gran mesura la cohabitació, quan els governs dels districtes d'un color polític diferent al govern municipal usen els òrgans del districte per fer oposició municipal. Tanmateix, les llistes de partit tancades i bloquejades poden diluir el localisme, ja que la representació i defensa dels interessos locals es dona més sovint en polítics elegits en sistemes amb vot personalitzat.

En el cas de Lisboa no existeixen espais propis de coordinació multinivell. De fet, en el procés de reforma administrativa es debat la seva creació, però no assoleix el consens polític necessari (Seixas, 2018). L'Assemblea municipal es converteix en el principal espai formal de coordinació i negociació periòdica dels districtes i el govern municipal. A diferència de Marsella, els presidents de districte, si bé són elegits en les llistes electorals dels districtes, són membres naturals de l'Assemblea municipal.

A més d'això, un factor encara més rellevant per explicar el model de governança multinivell a Lisboa és la claredat del seu marc competencial (Seixas, 2018). En primer lloc, s'ha de tenir en compte que els districtes de Lisboa són administracions locals amb personalitat jurídica pròpia reconeguda en la Constitució de 1976. Si bé no tenen capacitat recaptatòria si que disposen de recursos humans propis (al voltant de 2.000 funcionaris en total), patrimoni, etc. Durant el procés de reforma administrativa, que compta amb la participació tant de representants polítics com d'experts i universitats, el nivell de concreció de les funcions, competències i recursos dels districtes ja és molt elevat, quedant fixat en la Llei 56/2012 de Reorganització administrativa de Lisboa.

Tanmateix, el procés de descentralització no acaba amb l'aprovació de la llei, sinó que continua amb el seguiment per part d'un grup formal, GAMRAL (Grup de Monitoreig del Procés de Reforma Administrativa de Lisboa), que integra experts i acadèmics en diversos àmbits: juristes, geògrafs, politòlegs, sociòlegs, etc. (Seixas, 2018). Durant el seu desplegament el GAMRAL és l'òrgan encarregat de resoldre disputes entre govern municipal i districtes pel que fa a les seves competències a través de l'elaboració de documents (*Autos de efetivação da transferência de competências*) en els quals es

concreten tots aquells aspectes que generen dubtes: detallar els límits de les competències dels districtes, mapes d'equipaments de proximitat i espais públics sobre els quals tenen competència els districtes, etc.

En aquest context, el marc competencial profundament detallat i la seguretat jurídica amb què compten els districtes, s'identifica com l'element definidor d'un model de governança multinivell marcat per l'estabilitat i l'autonomia político-organitzativa dels districtes (Seixas, 2018). En suma, si bé l'Assemblea municipal és l'espai de debat i negociació política on els representants dels districtes (presidents) disposen de la tribuna per defensar els interessos locals i recurrentment s'utilitza el governs dels districtes per fer (oposició) política municipal, és el marc i l'autonomia normativa dels districtes el que defineix i vehicula les relacions multinivell i, en certa mesura, intenta minimitzar les disputes entre nivells de govern.

Podem concloure que un model de governança capaç de generar espais de relació, negociació i coordinació entre els diferents nivells de govern i que tingui una incidència positiva en el desenvolupament de l'acció política i de govern ha d'incorporar un marc competencial clar i detallat que generi estabilitat i seguretat en les relacions entre governs, espais de coordinació i negociació específics i òrgans de govern municipals híbrids amb presència dels representants dels districtes.

#### **4.2. Sistemes electorals en el nivell inframunicipal**

A l'hora d'escollir les ciutats europees d'estudi, s'ha partit de la premissa que s com a mínim els òrgan deliberatiu dels districtes (Consells o Assemblees) fossin d'elecció directa. No són casos aïllats en l'entorn europeu, i de fet, podríem dir que una gran part, sinó una majoria, de les ciutats europees que tenen entitats inframunicipals compten amb òrgans de govern d'elecció directa.

Tanmateix sí podem trobar casos rellevants que no compten amb òrgans d'elecció directa, sobretot als països nòrdics (Suècia, Dinamarca, Finlàndia), bàltics (Estònia, Letònia, Lituània) i a les grans ciutats espanyoles (Barcelona, Madrid).

Pel que fa als òrgans executius, i en particular dels presidents de districte, l'elecció directa és molt menys comú. Es poden trobar en ciutats anglosaxones, com Mont-real o en alguns districtes de Londres, o models mixtos com a les grans ciutats italianes, on els electors exerceixen un vot personalitzat pel candidat a alcalde/president. En general, però, els executius dels districtes són d'elecció indirecta i dependents de les majories en els Consells com en el cas de Marsella. A Lisboa, particularment, és nomenat President del Districte directament el cap de la llista més votada, sense necessitat del suport d'una majoria en l'assemblea.

El més rellevant d'aquesta anàlisi és que en cap dels casos els membres del govern del districte són nomenats pel govern municipal, i per tant la cohabitació (convivència de diferents colors polítics en els governs dels diferents nivells) és un fet normal. De fet, més

enllà dels casos analitzats (Londres, París, Berlin, Viena, Roma, Amsterdam, Montreal, etc.), aquest és el model predominant quan hi ha òrgans d'elecció directe amb ciutat.

Pel que fa al sistema i fórmula electoral és important destacar que els tres casos comparteixen alguns aspectes claus arrelats en les respectives cultures polítiques. En aquest sentit, partim de la base que tots tres casos s'emmarquen en la tradició continental europea dels sistemes electorals proporcionals. Malgrat això, podem trobar diferències rellevants en la forma que prenen aquests sistemes proporcionals en cada cas. Lisboa ens és el cas més proper, ja que l'elecció dels membres de l'Assemblea de Districtes és molt similar a les eleccions municipals a l'Estat espanyol: proporcional, fórmula d'Hondt, circumscripció única i llistes tancades i bloquejades. Tot i això, una diferència rellevant és el fet que el president sigui el candidat de la llista més votada i, per tant, la formació del govern no està subjecta a les majories en el consell.

A Marsella, com en les altres grans ciutats franceses, el sistema és semi-proporcional, possiblement influenciat per la tradició presidencialista del país i amb un pes dels partits molt important. L'existència d'una segona volta amb prima té tendència a crear majories àmplies d'un sol partit i per tant propicien la governabilitat davant la representació proporcional i els governs de coalició.

El cas de Milà l'hem de situar en el context italià, un dels països que ha experimentat més reformes electorals per l'alta inestabilitat dels seus governs des de mitjans del segle XX. Precisament, el sistema mixt actual està dissenyat per propiciar l'estabilitat governamental.

Com es pot observar, un dels elements sobre el qual més intenten incidir el disseny d'aquests sistemes electores és la governabilitat i l'estabilitat de l'executiu. Així, en la tensió entre representació proporcional i governabilitat, tots tres sistemes incorporen mecanismes per afavorir la darrera afavorint els executius monocolors.

A Marsella, el sistema a dues voltes i amb prima afavoreix majories absolutes monocolors en els consells de districte, que al seu torn són els que nomenen i sustenten el govern. En canvi, a Lisboa, si bé respecta la representació proporcional en els consells, el nomenament del candidat de la llista més votada com a president intenta reforçar la figura de l'executiu per davant d'uns consells fragmentats i a risc de tenir executius en minoria. A Milà els mecanismes per propiciar l'estabilitat passen pel vot personalitzat i la segona volta. En aquest cas, però, aquest model afavoreix les coalicions preelectorals tot mantenint la diversitat partidista en els consells.

L'estructura del vot, és a dir, el tipus i nombre de vots de què cada elector disposa, és l'element més complex d'un sistema electoral (van der Kolk, 2007); determina en gran mesura la capacitat de tria i el grau d'incidència que té cada elector.

Per a classificar-los, en un primer nivell observem què pot votar cada elector: candidats individuals o partits polítics. En un segon nivell, el nombre i tipus de vot: un sol vot o més d'un vot per a candidats d'un sol partit, entre partits, acumulats en un sol candidat, etc.

En els tres casos, els consellers de districte són triats a partir de llistes de partits. A Marsella i Lisboa aquestes llistes són tancades i bloquejades, és a dir, els electors no poden modificar ni el nom ni l'ordre dels candidats (veure annexos). En canvi, a Milà les llistes són desbloquejades i els votants tenen l'opció de fer un vot preferent de fins a dos

candidats. A més, només en el cas de Milà els electors trien candidats individuals en l'elecció dels presidents de districte.

En tots tres casos la circumscripció on s'elegeixen els Consells és el districte, única i plurinominal (una sola circumscripció on s'elegeixen un nombre superior a 2 representants). En el cas de Milà, l'elecció del President de Districte la circumscripció és també el districte, i com és d'elecció majoritària és tracta una circumscripció uninominal (una sola posició a elegir).

La gran particularitat del sistema marsellès és precisament la circumscripció de districte, però no per l'elecció dels consells de districte, que com en els altres casos és única plurinominal, sinó per l'elecció dels Consell municipal i del Consell metropolità. En aquest sentit, l'aprenentatge d'aquest cas és el gran impacte que poden tenir el tipus de circumscripció en la distribució dels escons i en la traducció de la voluntat ciutadana (expressada a través del vot) en la formació dels governs i governança urbana multinivell, molt particularment en contextos amb una gran heterogeneïtat (en mida, població, etc.) entre districtes.

En altres contextos es poden observar sistemes amb circumscripcions mixtes (uninominals i plurinominals), quan es tracta d'eleccions de nivell superior als districtes (municipi, àrea metropolitana. Tanamteix, no és usual tenir diferents circumscripcions a les eleccions a nivell de districte, ja que no hi ha un reconeixement institucional dels barris o en el cas, per exemple, de Lisboa els districtes tenen la mateixa població mitjana (21 mil) que els barris de Barcelona (22 mil).

En el cas de l'Assemblea de Londres (òrgan deliberatiu de Àrea Metropolitana de Londres o *Greater London Authority*) els membres són elegits en dos tipus de circumscripció: una circumscripció única per a tot el territori metropolità i circumscripcions de *boroughs* (districtes o municipis metropolitans). Amb aquesta fórmula, a l'Assemblea de Londres hi trobem dos tipus de representants, que conjuguen la representació proporcional amb la proximitat: els representants metropolitans (*Londonwide*) i els representants territorials dels diversos districtes que formen el GLA<sup>12</sup>.

Per últim, trobem que en tots tres casos el mandat dels òrgans de govern de districte coincideixen amb el mandat municipal (4 anys a Milà i Lisboa, i 6 a Marsella), i per tant els òrgans de govern de districte s'elegeixen en el mateix procés electoral que els òrgans de govern municipals. De fet, aquest és el model majoritari a nivell europeu, que vol propiciar la participació i la unitat malgrat que els temes prioritaris durant la campanya normalment acaben sent els de ciutat.

#### **4.3. Dimensions clau de la governança multinivell i la democràcia representativa en els districtes**

És rellevant constatar que en termes generals, hi ha poca innovació i experimentació en els sistemes electorals inframunicipals. En tots els casos observats, i en general en la majoria de casos europeus, s'utilitza el mateix sistema que a les eleccions municipals o

---

<sup>12</sup> <https://www.london.gov.uk/people/assembly>



són versions d'aquest amb petites modificacions. Tanmateix, el nivell inframunicipal és un dels més propicis per a la innovació democràtica.

Les innovacions passen per la introducció de mecanismes de millora de la qualitat democràtica i, en particular, de la representació, la participació i la rendició de comptes (Zimmermann, 2014). L'elecció directa dels òrgans de govern del districtes és un pas bàsic en aquesta direcció.

Respecte a la governabilitat, es constata que ens els casos observats és un factor central en el disseny dels sistemes d'elecció dels òrgans dels districtes. En totes tres ciutats es garanteix la governabilitat en els districtes a través de la construcció de majories estables en els consells (Marsella) o establint mecanismes d'elecció quasi-directa dels presidents (Lisboa i Milà).

Per poder explicar les raons d'aquests models s'han de tenir en compte factors contextuals de cada cas: el context institucional estatal (alta inestabilitat dels governs a Itàlia, tradició presidencialista a França o semi-presidencialista a Portugal) o el model de govern local i de lideratge polític local (Bäck et al., 2006). Malgrat això, apuntem a dos dimensions pròpies del model de descentralització inframunicipal que poden explicar-ho:

En primer lloc, si bé els consells són els òrgans de representació de la diversitat política intradistrictal, a través de la distribució proporcional dels seus membres (semi-proporcional a Marsella), els presidents representen els interessos del districte davant dels òrgans de govern del municipi. Per tant, la figura d'un lideratge fort sumada a l'autonomia política dels districtes respecte als òrgans de govern del municipi són dos dels factors clau de representació territorial.

Per altra banda, la presència d'aquest lideratge i d'un executiu estable estan directament vinculats a la capacitat executiva i de gestió dels governs dels districtes. Per tant, en els processos de descentralització inframunicipal dels casos observats, un factor rellevant del disseny institucional, vinculat a l'augment de l'autonomia política i organitzativa dels districtes, ha sigut el reforçament de la governabilitat.

Per últim, un model d'aquestes característiques implica una governança multinivell complexa, en el qual la cohabitació és freqüent i la unitat de govern municipal s'ha de construir a partir de la coordinació i la negociació. En aquest sentit, és clau generar un model de governança que inclogui els tres eixos: marc normatiu i competencial clar, espais de coordinació i òrgans de govern híbrids.

## Referències

- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (2006). *The European Mayor. Political Leaders in the changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Borja, Jordi. (1987). La descentralización en Europa. En *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bruzzese, A. (2018, desembre 11). Comunicació personal.
- Caro, I. (2014, març 24). Elections municipales: le cas particulier de Paris, Lyon et Marseille. *Franceinfo*. Recuperat de [https://www.francetvinfo.fr/elections/municipales/elections-municipales-le-cas-particulier-de-paris-lyon-et-marseille\\_515123.html](https://www.francetvinfo.fr/elections/municipales/elections-municipales-le-cas-particulier-de-paris-lyon-et-marseille_515123.html)
- Dahl, R. A. (1967). The city in the future of democracy. *The American Political Science Review*, 61(4), 953-970.
- Hesse, J. J., & Sharpe, L. J. (1991). Conclusions. En *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos.
- Jeanne, M. (2009). Les échecs de la droite parisienne depuis 2001 font-ils de Paris un fief de gauche? *Working paper - Document d'étude*, 5, 34.
- Lohmus, M. (2008). Local autonomy and territorial decentralisation in capital cities. *Halduskultuur*, 9, 60-83.
- Meloche, J.-P. (2014). Gouvernance urbaine et décentralisation inframunicipale dans les grandes villes d'Amérique. *Les paradoxes et défis actuels du développement urbain et métropolitain*, 58(164), 173-192.
- Röber, M., & Schröter, E. (2004). Governing the capital - comparing institutional reform in Berlin, London, and Paris. *European Political Relations and Institutions Journal*, 34.
- Seixas, J. (2018, desembre 18). Comunicació personal.
- Silva, C. N., & Syrett, S. (2006). Governing Lisbon: evolving forms of city governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(1), 98-119.
- Van Assche, D., & Dierickx, G. (2007). The decentralisation of city government and the restoration of political trust. *Local Government Studies*, 33(1), 25-47.
- van der Kolk, H. (2007). Local Electoral Systems in Western Europe. *Local Government Studies*, 33(2), 159-180.
- Van Ostaaijen, J. van, Gianoli, A., & Coulson, A. (2012). The added value of intra-municipal decentralisation: comparing Bologna, Rotterdam, and Birmingham. En *Renewal in European Local Democracies* (Vol. 7, p. 19).
- Zimmermann, K. (2014). Democratic metropolitan governance: experiences in five German metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, 7(2), 182-199. <https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910923>

## Annexos

### Annex 1. Fitxes comparatives

#### Milà

Dimensions descentralització	Característiques
Normativa	<p>Els districtes estan regulats per <b>reglament municipal</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Reglament dels districtes del municipi de Milà</i> estableix que el Consell municipal té la facultat d'establir el nombre i límits del districte.</li> <li>• <i>Reglament per l'elecció de l'alcalde del districte i del consell dels districtes</i>.</li> </ul>
Territorial	9 districtes ( <i>municipi</i> ).
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consell de districte</b>: entre 31 i 42 membres d'elecció directa, sistema proporcional i llistes desbloquejades.</li> <li>• <b>President de districte</b>: d'elecció directa amb sistema majoritari; aquest tria 3 consellers que formen la Junta del districte.</li> </ul>
Organitzativa (competències)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serveis personals, educatius, cultura i esportius</li> <li>• Gestió i manteniment del patrimoni municipal</li> <li>• Manteniment urbà: parcs i jardins i mobiliari urbà</li> <li>• Seguretat i mobilitat</li> <li>• Comerç</li> <li>• Inspecció tributària</li> </ul>
Financera	El pressupost dels districtes es negocia entre el govern municipal i els presidents dels districtes a la Conferència de President, prèvia presentació d'una programació i previsió anual per part de cada districte.

## Marsella

Dimensions descentralització	Característiques
Normativa	<p>Els districtes estan regulats per <b>normativa estatal</b>; les ciutats de París, Marsella i Lió tenen un estatus especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Llei 82-1169 relativa a l'organització administrativa de París, Marsella, Lió i de les institucions públiques de cooperació intermunicipal</i> estableix el nombre i límits dels districtes.</li> </ul>
Territorial	8 districtes ( <i>secteurs</i> ) i 16 districtes ( <i>arrondissements</i> ).
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consell de districte:</b> entre 16 i 32 membres d'elecció directa, sistema proporcional amb prima i llistes tancades. En el districte hi són elegits també els consellers municipals i els consellers metropolitans.</li> <li>• <b>Alcalde de districte:</b> elecció indirecta; el Consell de districte elegix l'Alcalde de districte.</li> </ul>
Organitzativa (competències)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representació del districte en òrgans municipals.</li> <li>• Gestió i planificació d'equipaments: escoles bressol, centres cívics, equipaments juvenils, espais verds i equipaments esportius.</li> <li>• Educació: representació de l'ajuntament en les <i>Caisse des Écoles</i> i vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.</li> <li>• Ser consultat per l'ajuntament sobre subvencions, planificació urbana i usos del sòl.</li> <li>• Dotació de la meitat de l'habitatge social del districte.</li> </ul>
Financera	<p>El Consell municipal determina les inversions als districtes (al voltant del 14% el 2017) després de consultar-ho amb la Conferència de programació dels equipaments de la qual en formen part l'alcalde i els presidents dels districtes. Com a mínim un 20% de les inversions als districtes s'ha de distribuir seguint criteris socioeconòmics.</p>

## Lisboa

Dimensions descentralització	Característiques
Normativa	<p>Els districtes estan regulats per <b>normativa estatal</b> i Lisboa té un estatus especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Llei 56/2012 de Reorganització administrativa de Lisboa</i> modificada per la <i>Llei 85/2015</i> estableix el nombre i límits dels districtes.</li> <li>• <i>Llei 169/99 de Goversns locals – Competència i règim jurídic</i>.</li> </ul>
Territorial	24 districtes ( <i>freguesias</i> ).
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Assemblea de districte:</b> formats per entre 13 i 19 membres d'elecció directa, sistema proporcional i llistes tancades.</li> <li>• <b>Juntes de districte:</b> elecció indirecta; l'Assemblea de districte elegix els membres de la Junta.</li> <li>• <b>President de districte:</b> candidat de la llista més votada a l'Assemblea de districte; són membres nats de l'Assemblea municipal.</li> </ul>
Organitzativa (competències)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medi ambient urbà: parcs i jardins</li> <li>• Manteniment de vies</li> <li>• Neteja i manteniment de l'espai públic</li> <li>• Llicències i permisos</li> <li>• Gestió i manteniment d'equipaments</li> <li>• Intervenció comunitària: acció social, cultura, educació i esport</li> <li>• Fires i mercats</li> <li>• Habitatge</li> </ul>
Financera	La Llei de reorganització administrativa de Lisboa estableix el pressupost de cada districte (art. 17). Sobre aquesta quantitat anualment el Consell municipal decideix les transferències després de consultar amb els districtes.

## Hannover

Dimensions descentralització	Característiques
Normativa	<p>Els districtes estan regulats per <b>normativa estatal</b> (unitat federativa Baixa Saxònia):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Llei municipal de la Baixa Saxònia</i> estableix que el Consell municipal té capacitat de modificar el nombre i límits dels districtes.</li> </ul>
Territorial	13 districtes ( <i>Stadtbezirke</i> ).
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consell de districte:</b> entre 18 i 21 membres d'elecció directa; sistema proporcional, llista desbloquejada 3 vots (acumulació o <i>panachage</i>).</li> <li>• <b>Alcalde de districte:</b> elecció indirecta; el Consell de districte elegix l'Alcalde de districte.</li> </ul>
Organitzativa (competències)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestió i manteniment d'equipaments</li> <li>• Manteniment de l'espai públic</li> <li>• Àrees verdes</li> <li>• Mercats</li> <li>• Cultura i patrimoni</li> <li>• Promoció de l'associacionisme</li> </ul>
Financera	La llei preveu que els districtes disposin dels "recursos financers necessaris pel compliment de les seves funcions" (art. 93.2) i preveu la consulta per part del govern municipal amb els districtes prèvia aprovació dels pressupostos.

## Manchester

Dimensions descentralització	Característiques
Normativa	<p>Els governs locals estan regulat genèricament per una normativa estatal i un conglomerat d'acords governamentals i reglaments locals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Llei 2000 de Govern Local</i></li> <li>• <i>Llei 2009 de Democràcia Local, Desenvolupament Econòmic i Construcció</i></li> <li>• <i>Acord Devolution to the Greater Manchester Combined Authority and transition to a directly elected mayor</i></li> <li>• <i>GMCA Constitution</i></li> </ul>
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran Manchester (<i>Greater Manchester Combined Authority</i>).</li> <li>• 10 districtes metropolitans (<i>metropolitan boroughs</i>).</li> </ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alcalde del Gran Manchester:</b> elecció directa mitjançant vot suplementari; <i>primus inter pares</i> en l'executiu metropolità.</li> <li>• <b>Líders (dels deu consells):</b> executiu metropolità d'elecció indirecta; format pels líders dels consells de cada districte metropolità, elegits pels propis consells.</li> <li>• <b>Consells:</b> formats per entre 51 i 96 membres d'elecció directa; sistema majoritari (FPTP). Cada circumscripció (<i>ward</i>) té tres representants i s'elegeix un terç del Consell cada any.</li> </ul>
Organitzativa (competències)	<p>Els districtes conserven gran part de les competències municipals, a excepció de les transferides al govern metropolità: transport públic, habitatge, gestió de residus, planificació i regeneració urbana, sostenibilitat, formació i seguretat</p>
Financera	<p>Combinació de taxes municipals (80%) i subvencions del govern central (10%).</p>

## Estocolm

Dimensions descentralització	Característiques
Normativa	Els districtes estan regulats per <b>ordenances municipals</b> aprovades pel Consell municipal.
Territorial	14 districtes ( <i>stadsdelsnämnd</i> ).
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consell de districte:</b> formats per entre 11 i 13 membres d'elecció indirecta. Són elegits pels partits polítics proporcionalment segons la composició del Consell Municipal. Tots els membres són càrrecs a temps parcial.</li> </ul>
Organitzativa (competències)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lleure infantil i juvenil</li> <li>• Escoles bressol</li> <li>• Parcs i medi ambient</li> <li>• Atenció a les persones amb discapacitats</li> <li>• Gent gran</li> <li>• Consum i comerç</li> <li>• Serveis socials</li> </ul>
Financera	El 75% del pressupost municipal es destinat als districtes, que es distribueix segons criteris sociodemogràfics: població, edat i condicions de vida.



## Annex 2. Butlletes electorals

### Butlleta electoral Milà (Districte 1)

GIUSEPPE VENTURA (CANDIDATO ALLA CATEGORIA DI PRESIDENTE)		FILIPPO DANIELE JARACH (CANDIDATO ALLA CATEGORIA DI PRESIDENTE)	
SERGIO PASQUALE ANTONIO VIOLANTE (CANDIDATO ALLA CATEGORIA DI PRESIDENTE)			
		fac simile	
FRANCESCO SPADARO (CANDIDATO ALLA CATEGORIA DI PRESIDENTE)			
GIOVANNI GIUSEPPE PASCALE (CANDIDATO ALLA CATEGORIA DI PRESIDENTE)			
GIORGIO D'AMICO (CANDIDATO ALLA CATEGORIA DI PRESIDENTE)			

Font: La Repubblica.

## Butlleta electoral Marsella (Districte 1)



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE · ÉLECTIONS MUNICIPALES SECOND TOUR DU 30 MARS 2014 · 1<sup>er</sup> SECTEUR (1<sup>er</sup> ET 7<sup>e</sup> ARRONDISSEMENTS DE MARSEILLE)

**UN NOUVEAU CAP À GAUCHE - SOCIALISTES, FRONT DE GAUCHE, ÉCOLOGISTES ET SOCIÉTÉ CIVILE MARSEILLAISE**

**AVEC PATRICK MENNUCCI**

LISTE DES CANDIDAT(E)S AU CONSEIL MUNICIPAL		CANDIDAT(E)S AU CONSEIL COMMUNAUTAIRE
<b>1 - Patrick MENNUCCI</b>  <b>2 - Josette SPORTIELLO</b>  <b>3 - Christian PELLICANI</b>  4 - Aïcha MUNIGA 5 - Miloud BOUALEM 6 - Isabelle VIGNOLI-BARTHELEMY 7 - Eric SCOTTO 8 - Laurence VICHNIEVSKY 9 - Jocelyn ZEITOUN 10 - Annick BOET 11 - Jean VIARD 12 - Audrey GARINO	13 - Gilles ASPINAS 14 - Badra LATRECHE 15 - Michel FORNAIRON 16 - Evelyne SITRUK 17 - Patrick MICHELUCCI 18 - Magali ESCOT 19 - Louis FABRE 20 - Hélène COULOMB 21 - Louis SALLES	22 - Peggy DELHOMME 23 - Jonathan MORETTI 24 - Emma TIRAN 25 - Mohamed BENBRICK 26 - Agnès FRESCHER 27 - Philippe CAHN 28 - Emmanuelle CHAIX 29 - Lamine DIAKATÉ 30 - Camille BAL 31 - Wally TIRERA 32 - Marianne MOUKOMEL 33 - Richard CACCIARI











Font: Parti Communiste Français.

## Butlleta electoral districtes Portugal

ELEIÇÃO PARA A ASSEMBLEIA DE FREGUESIA			
UNIÃO DAS FREGUESIAS DE <b>SENDIM E ATENOR</b>			
CONCELHO DE MIRANDA DO DOURO			
<b>Unidos por Miranda</b>	<b>PPD/PSD.CDS-PP</b>		<input type="checkbox"/>
<b>Partido Socialista</b>	<b>PS</b>		<input type="checkbox"/>

Font: Ministeri de l'Interior.